清代督抚与地方官的选用

刘凤云

According to the regulations of the Qing dynasty, the ceneral government appointed offcials at all levesls of government, but, in fact, governor—generals and governors also directly participated in making offical appointments. Under the ststem of "baoju", they recommended talented person to the court. With the establishment of "ti bu" during the Yongzheng and Qianlong reigns, they could nominate candidates for various posts under their jurisdiction including circuit intendants and county magistrate. To a certain extent this system eliminated some to the abuses of the traditional system of official selection and appointment.

有清一代,官吏的铨选和除授例归中央,为吏部之责,然而,总督与巡抚作为地方一级的最高长官亦参予铨政。他们以保举和题补的形式,向朝廷荐举人才,升调属吏。因而,清代的地方官有相当一部分是由督抚选用的。这是清代文官制度发展过程中的产物,也是清代官僚制度的一个特征。

督抚管辖的属吏,除藩臬二司外,主要为道府以下的中下级官员,即从正四品至未入流,除道员而外,他们分别隶属府、州、县三级衙门中,由正印官、佐贰官和教职人员组成。有人作过统计,清代官员的总数,"京省大小之职,不啻二万有奇",[①]而督抚所辖的地方官约占60%,其中州县一级的官员约有九千余人。[②]州县官当属于督抚有权选用的一级官员,即便督抚只掌握这部分人中三分之一的题补权,其铨选权限亦相当可观。本文拟从铨选制度入手,通过督抚对地方官的选用,探讨其在国家机器运转过程中的职能和作用,以再现清代官僚政治的一个方面。不当之处,祈望指正。

一

清代督抚参予选官的最初形式是保举。即督抚以保人的身分,向朝廷荐举某人出任某官。

众所周知,这种以保举选官的方式并非清代独创,自秦汉以来,历代间行,只是到了清代,逐渐制度化,且于"科举取士之外,荐举一途,得人称盛"。[③]

自顺治初年,清朝便开始实行保举制。其时,满族统治者入关伊始,急需各方面的统治人才,科举考试远远无法满足其求贤若渴的局面。于是,"首广罗贤才","乃诏廷臣各举所知。"[④]督抚作为朝廷大臣由此取得保举官员的权力与资格。当时,保人只须向朝廷题名、并被保人的履历,至于才品如何,社会地位与身分怎样,则无须过多考虑。但由于立法过宽,出现了滥举的现象,且所举多明季旧吏,不得肥遯隐逸之名士,清廷遂定保举连坐之法。规定,得人者赏,举人不当者,受连坐处分。可见,最初的保举还比较混乱,实行保举的目的主要在于收揽人心,解决

由科举取士得人不足的矛盾。

由督抚保举属员，并形成制度，始于顺治末年。据《清史稿》记载："自顺治十八年，停差巡按，乃定各省巡抚荐举方面有司、佐贰、教官员额。"[5]总督则与巡抚类同。保举的范围被限定在所辖府州县三级衙门的正印、佐杂和教职人员内。初制，督抚两年荐举一次，于升迁离任时再举一次，旋即，令督抚每年一荐举。所举员额，大省不得超过十人，小省限三四人。而后，又改一年一举为两年一举。由此，督抚保举属员与三年一次的大计卓异并行，成为常制。所谓"盖荐举之典，外行卓异保荐，内兴京察，相辅而行。"[6]此外，由知县行取科道，亦少不得督抚保举。

当时，督抚以荐举人才为职守，奉行不殆。如康熙二十一年，以廉能第一闻名的直隶巡抚于成龙在迁两江总督前，一次保举直隶守道董秉忠、通州知州于成龙、南路通判陈大栋、柏乡知县邵嗣尧、阜成知县王燮、高阳知县孙宏业、霸州州判卫济贤七人。适逢江宁知府缺出，奉诏命以通州知州于成龙升补。[7]

除了这种按例举行的常举之外，皇帝还经常颁发谕旨，命督抚"特举"。如顺治"十二年，以直隶保定、河间，江南江宁、淮、扬、苏、松、常、镇，浙江杭、嘉、湖、绍等三十府地方紧要，诏京外堂官、督、抚各举一人备简，不次擢用。"[8]又如，康熙四十年十月，谕令内阁移文总督郭琇、张鹏翮、桑额、华显，巡抚彭鹏、李光地、噶礼、徐潮等保举属吏，曰："凡伊等所属道员以下、知县以上官员，有实心惠爱民生居官清廉者，虽有罣误降罚，俱不必论，著各具折开送内阁。其别省官员内有伊等所灼知者，即越省亦著列名奏闻。"[9]这种临时赋命的特举，被时人称为，"此又择人而畀以荐举之权者。"[10]

雍正、乾隆以后，由督抚保举所属地方官更为皇帝所提倡，所谓"世宗御极，屡诏京外大臣荐举道、府、同、通、州、县"，敕总督保举三员，巡抚保举二员。"乾隆间，历行保荐之法，司道、郡守，多由此选。"[11]而且，有明举和密举之别。明举，是督抚以题本的形式保举属员，通过各级行政衙门上达皇帝。密举，则是督抚亲书密折直接具奏皇帝。

雍正时，随着密折制度的广泛推行，督抚密举更加普遍。雍正皇帝常常指示他所信任的官员用密折保举或题补官员。如雍正元年三月，他谕令赴任湖广总督的杨宗仁说："湖南湖北两省属员内，……如遇有为有守贤能之员，即行越格保题。""其守令中，或有人地不相宜者，因材器使，更繁调简，原属善举，径具密折奏请，朕即饬部准行。"[12]在雍正皇帝的倡导下，督抚凡遇越级升署，隔省题官，武职调文职等情况，均使用密折。正如广东巡抚杨文乾所说："臣所有一二深知之员与例不合，已经另折密奏。"[13]足见，密举已经成为当时督抚保举属员的主要形式，几乎完全取代明举。但时隔未久，便因密举中挟私妄奏之事较多，复行明举，以明举与密举并用。当时，有人针对保举中所发生的各种舞弊事件，论奏此法不妥，而雍正却不以为然。他说："朕近有旨，令尔（督抚）等将贤能之员预保送京引见，遇有人地相宜缺出，再密折奏请，此事最善。"[14]所以，"时明荐密保，更进迭用。"[15]乾隆即位以后，仍然沿用此制。乾隆二年，以道府要职，令督抚藩臬各密举一二人，次年又命露章明荐。

随着保举选官制度化，保举制与官员的仕途联系得更加紧密，督抚在保举中的作用亦愈益突出。如康熙六年朝廷规定：生员、例监、吏员出身的官员，须经堂官、督抚保举，方许升京官及正印官。[16]又如，乾隆四年议准，"在外官员，如荐举卓异一次，及督抚指缺保题升用正印官一次者，准其以保举注册，与应升京官及外任正印官人员一同较俸，照常升转，不必复行保举。"[17]也就是说，在地方上，没有科举功名的下级官员，只有得到督抚的保举，才能改变出身的先天不足，出任京官和外任正印官。佐贰杂职人员，亦只有被举卓异，或被指缺保举者，才能取得升迁

正印的资格。如果是以捐赀得官的官员，于到任三年仍无人保举，就将被视为劣员，随时可能被其上级或同僚奏参开缺休致。足见，能否被督抚保举，已经成为某些下级官僚在仕途上升迁的凭据，也是衡量其才守的标准。

除了下级官员，保举对于其他有一定地位的中高级官员同样重要，同样与他们的仕宦生涯息息相关。康熙二十五年六月，吏部议补鸿胪寺卿员缺，拟以江南学道田雯升补。在讨论过程中，持赞同意见的大学士明珠所提理由便是：汉大学士皆云"田雯在江南作学道甚优，总督于成龙曾行保举。"[18]同年，知县行取科道，在三十六人中由康熙皇帝钦定二十人。按照常规，应按考试名次先后取用。但"郭琇系汤斌举荐者，居官实善。王焯系于成龙举者，居官亦善。"所以，虽名次不在二十名内，仍先于他人入选。[19]

但被督抚保举的属员在整个地方官中实在是为数甚少，所谓"越次而选者，一省不过岁一人。"[20]所以，保举制在清代铨政中所产生的影响，远不如由督抚指缺题人的题补制。需要指出的是，保举制虽然通行整个清代，但自雍正以后，督抚保举贤能已与题缺选官紧密地结合在一起。

二

题缺选官，即题补制，是督抚参予铨政的主要方式。督抚于所辖地方官出缺后，以题本或奏折的形式，向朝廷题请由所属现任官员中择人补授。通常，地方官员出缺，有升署、调署、降职、革职、丁忧、病故、终养、告休等不同情况。凡属在外由督抚遴选各缺，如果是丁忧、病故人员，由督抚题咨开缺之日起，于一个月内题咨调补。如果是缘事议降、议革、升任、调任、终养、告休等官，由吏部于每月二十日截限时，行文知照各省，各省督抚以接到部文之日起，一个月内照例题咨调补。

督抚题缺，在康熙年间即已出现。据《清实录》记载：康熙三十八年九月，"吏部议复吏科给事中马士芳疏言，楚粤黔蜀逼近苗穴，最称难治，请将四省中，如黎平、茶陵、东川、平越等界连苗地府州县员缺，令督抚于本省中拣选题补，应如所请"。[21]可以看出，这并非督抚题缺的开始，但督抚所掌握的题缺权限只限于个别地区。大约在康熙四十年以后，有关记载才逐渐多起来。如《起居注》载：康熙四十五年九月，"直隶巡抚赵弘燮题，三河县知县阎毅丁忧员缺请将知州孔毓璋调补，仍论其知州之俸升转。"[22]康熙五十三年，"川陕总督鄂海请以原任宁夏同知、今升云南永北府知府王全臣就近调补平凉府知府，宁夏同知员缺，请将乾州知州白讷补授。"[23]

当时，督抚不仅有指缺题人的权力，而且题补本身也已形成一些定例。如康熙五十四年三月，湖广江夏县知县出缺，总督额伦特奏请以通山县知县金廷襄调补，被吏部以"查此缺非调补之缺"驳回，而额伦特也因"定例，凡以不应调补之缺具题调补者，将该督抚照徇庇例各降三级调用"，险些受到处分。[24]

然而，作为一项制度来说，督抚题缺在康熙末年仍属草创阶段，而且，只限于个别省份和特殊的地区。所谓"调补旧例，原为江南、浙江等七省中钱粮难征之一百一十余县而设，又边远烟瘴地方必调补熟悉风土之员。"[25]

雍正即位以后，出于巩固统治的需要，十分注意地方官的使用，在指示督抚肃清吏治的同时，也给予他们更多的权力。因而，在雍正初年，由督抚题咨升调之缺逐渐增多。如雍正元年议

准，河南、河内、山东、江南各省内沿河之三十七“州县员缺，均令该督抚于本省现任州县内遴选调补，三年俸满保题升用。”[26]雍正二年又议准，江南、浙江、山东、广东省内，沿海之四十七“州县员缺，均令该督抚于本省内拣选调补，”[27]三年俸满，择优升转。除沿河、沿海地区外，陕甘等省也增设了题调缺。如雍正五年议准“陕西赤金、靖逆、柳沟，及安西、归德各厅卫所各官均作边俸升转，遇员缺，该督抚拣选具题调补。如在任五年，果能尽心供职，该督抚保题到日，即以应升之缺升用。”[28]可见，督抚选用地方官的权力虽在不断扩大，但题缺的范围仍被限定在部分省份的个别地区，未及全国。

雍正六年，广西巡抚金铁上疏奏请，将督抚题咨选员的题补制通行全国，得到命准。据乾隆朝的大臣们追述，“雍正六年，九卿议复广西巡抚金铁条奏，将各省道府、同知、通判、州县各缺，分别冲繁疲难，除道府请旨补授，其同知以下，四项、三项相兼者，于现任属员内拣选调补。原恐初任之员贻误地方，是以分别办理”。[29]但各省督抚最初的“办理”，主要放在繁简缺的划定上。因“州县缺分四项自此始，”[30]而“从前所定繁简未确，奉旨令各省督抚详查据实具题。”[31]直到雍正九年，这项制度才得以确立和实施。

据《大清会典事例》记载：雍正九年十二月“议准，除道府员缺系请旨补授，并沿海、沿河、苗疆、烟瘴，及一切应行题补、调补之缺，无论四项，或兼、或全、或专，及并非冲繁疲难，均令督抚遴选具题外。其同知、通判，知州、知县内，督抚册报冲繁疲难，四项、三项相兼者，令督抚于现任属员内拣选调补，二项、一项及并非冲繁疲难者，悉归月分铨选，于考试履历进呈时，将员缺注明，候旨简用。”[32]这里，清廷在对金铁于雍正六年所提建议进行肯定并重申的同时，又就督抚题补的范围作了较明确的规定。其一，督抚所辖道府一级的官员，乃皇帝钦定之缺，不归督抚选用。其二，各直省、包括沿海、沿河、苗疆、烟瘴等边远特殊地区，督抚以往的题补权限不变，即“一切应行题补之缺，仍照旧例遵行。”[33]这不仅意味着，督抚在这些省份对州县一级官员的题补权限不变，即已定道府官员的遴选权亦遵守成规。如云南元江府等四府知府员缺，于雍正五年题准由督抚拣选题补，至是时仍归督抚选用。其三，除上述地区外，在那些尚未实行题补制的省份，地方官缺将分为繁缺、简缺，并以冲、繁、疲、难四项作为衡量繁简缺的标准，由督抚详查册报。繁缺也即要缺。四项兼者为“最要”；三项次之，为“要”；二项又次之，为“中”；一项为“简”，四项皆无为“最简”。督抚先就所属道府以下的同知、通判、知州、知县等缺分别四项，其中，被列为最要缺和要缺的四项缺、三项缺为督抚调补之缺，待出缺后，由督抚于现任属员中奏请调补。其余二项缺、一项缺，以及并非冲繁疲难之最简缺，悉归部选，由每月大选或急选的月选官中产生。由此，地方官的选用大体分为三部分进行，即请旨简授、吏部月选和督抚题补。所谓“所出之缺，有应在外题调、及请旨简放、归部铨选之不同。”[34]督抚则掌握了州县一级官员择优、择要的决定权。

但上述选官权限的划分，只是原则性的规定，往往会被各省因时因地奏准的特例而改变。如“乾隆三十七年定，道府各缺，如原系请旨简放及部选之缺者，俱不准改为在外题调。至原系部选之缺，或因地方情形今昔不同，令该督抚随时具题，准其改为请旨简补注册。”[35]道府员缺的选用，自乾隆元年即分权予吏部，议准冲繁疲难四项、三项缺仍为请旨缺，二项、一项缺归于吏部月分铨选。在进入乾隆中期以后，督抚便取得了根据地方情形变化，对部选之道府缺奏请改动的权力。而且，督抚所掌握的道府题缺，已由苗疆、沿海、烟瘴之省份扩大到其它各省。如乾隆二十九年，安西府知府改为题缺。[36]乾隆三十三年，淮徐道“令该督拣选谙练河务者具题引见补授。”[37]可见，督抚题补的权限在不断地扩大，至乾隆中后期，大多省份的督抚，逐渐取得了

对道府一级官员的题补权。如嘉庆十年，皇帝在上谕中称："各省道府员缺，除请旨简放外，其由部铨选及在外题调皆有定制。"[38]

而督抚题补的范围，还远不止道府及其以下的正印官，各省的佐贰杂职及教职的遴选和试用，清廷也一并交予了督抚。雍正七年三月，广东总督孔毓珣疏请将琼山县县丞移驻海口，雍正皇帝当即命准，并颁旨说："各省佐贰微员，有地方执掌紧要者，亦有新设新移正需料理者，必须于众员中拣选才具稍优熟练事务之人方可胜任。著各省督抚将佐贰紧要之缺查明具奏，交与该部注册，遇有缺出，该督抚拣选题请调补。如本省乏员，或将别省见任之员题补，或请旨拣选，永著为例。"[39]雍正皇帝不仅以谕旨的形式，将各省佐贰要缺的题补权交与督抚，而且下令"永著为例"，不得更改。雍正十年，又进一步规定，应升知县之佐贰官员，由吏部按俸次最深，任内无参罚案件者截取后，交由督抚察验，选出年力才能可胜民牧之人，出具考语，给咨赴部，与月选官一同考试升选。[40]

当然，清廷对督抚题缺是有严格控制的，并有法令制约。从官员选用的去向看，督抚题缺主要是本省，但也有京官和外省官。出任京官之途，在乾隆朝之前主要是知县行取科道，带有保举的性质。出任外省官则多为要缺而又乏人之地。通常是外省督抚以需员奏准朝廷后，本省督抚奉旨拣选题补。如雍正九年正月，"甘肃巡抚许容疏言，甘肃省地方员缺冲要居多，且办理军需，俱须干员，请于直隶、山东、河南、山西四省见任同知、通判、州县内，令该督抚各拣发才具优长、办事勤敏者五员，咨送来甘，委办差使，遇有要缺，即行题补。得旨，著照所请行。山东见有赈恤之事，正须干员经理，不必拣选咨送。"[41]也就是说，督抚题补外省员缺，必须得到朝廷的命准。题补的主要权限在本省。

就本省题缺而言，可分为升补和调补两项。升补，是指地方官出缺后，督抚由低于此缺的官员中择人补授。调补，则是同一级官员的横向调动，多为由简调繁，亦带有升迁的性质。但无论升补还是调补，被题之地方官都须具备一定的条件，主要有两项，一是须待俸满，地方官升补须历俸五年，调补须历俸三年；二是不得有参罚案件。乾隆元年议准，凡题升题调人员有降级降职、革职留任、及承追督催停升征收之案者，一律不准保题。由于官员们很难达到此标准，乾隆中期不得不为此项规定进行修改，定为地方官于任内有参罚案件在十项以上者，不准督抚保题。

此外，督抚在题缺时，还有一些必须注意的事项。如督抚将官员奏请升补，只准以应升之职题补，不准越级保题。又如"知县题调要缺，准以奉旨前往、及曾任实缺候补，并进士即用人员酌量请补，其劳绩保举、初任候补人员，概不准请补。"再如，"首府首县缺出，于通省正途人员内拣选。"[42]而且，当地方官出缺之后，督抚还要依照题升、题调的先后序次具折保题。通常是，"应题缺出，先尽候补人员题补，无人，以应升人员题升，再无人，于现任人员内拣选调补。"

总之，在雍乾年间，随着清朝封建专制统治的日趋巩固，官僚政治制度亦日趋完备。由督抚指缺题人的题补制，便作为清代官吏铨选制度的重要组成部分被确立下来。它虽然是以吏部铨选的补充形式出现的，但其意义与作用却不容忽视。

自明代以来，随着科举制度的发展，功名特权完全渗透到职官选举中，进士几乎占据了中高级官员及下级官员中繁缺、要缺的全部或大部。明万历年间，为了杜绝铨选官吏中的行贿请托恶习，吏部尚书孙丕扬等又创立了掣签法，即官吏候选人以掣签定其任职的地区，而有资格参加掣签的，只能是进士和经过考选的举、贡、监的前三名。这样，便把偏重功名的取士方法，又放到铨选过程中，并增加了平等竞争的原则。但如此一来，不仅非进士出身者被排斥在外，连进

士中的杰出人才也很可能被埋没在这听天由命的掣签中。

清代的铨选制度,则完全承袭了掣签法,所谓"今乃以掣签为典要,非特初授掣签,候补亦掣签,推升亦掣签",[44]官吏的命运完全由掣签而定,以致于埋没人才的现象屡见不鲜。对此,有识之人于顺治年间就疏陈其弊,康熙初年,"各省督抚郎廷佐等纷纷入告,不约而同,"亦就掣签铨选提出了异议。[45]

所以,雍正确立督抚题缺的外补制,可以说是清代官僚政治在其发展过程中的一次自我调节,也是对传统铨选制度的一次重要改革。这是其一。

其二,外补制,或者说题补制的最大特点,是把各省道府以下官员的要缺、繁缺,完全交由熟悉地方事务的督抚控制和掌握。因而,当这些官缺空出之后,督抚便可将本省现任简缺中经验丰富、阅历较深的同级官员横向调补,由此产生的简缺空位,再由没有实际经验的月选官补授。在这一过程中,"分发截取,则选繁缺由长官定之。"[46]督抚不仅掌握了繁缺、要缺的择人选员,而且督抚拣选的标准,也偏重于官员的才干。如乾隆四十四年,直隶省三河县知县因病解任,总督周元理即奏请以监生捐纳知县的姚迈德调补,理由为姚迈德干练有为,堪胜此要缺。而姚迈德所出之缺,仍请以监生捐纳县丞的赵廷寀升补。[47]足见总督周元理选官,并不重科举功名。

总而言之,督抚题缺在一定程度上扭转了以往以功名出身取人的弊端,使选官的重点转向了官员的实际才能和为官经验,官员的选拔,不再为循资迁转的旧习所束缚。而督抚不仅可以借题缺之机对通省官员进行个别的调整,以达到"人地相宜"的用官准则,同时也可将饶有才干之员荐于朝廷。雍正年间的李卫、田文镜,乾隆年间的杨景素、李世杰等,以佐杂埌跻开府,成为政绩卓著的封疆大吏,无疑是改革铨政,贯彻题补与保举制的结果。而正因如此,督抚题补制始终为清朝统治者所倡导,终清一代未被废黜。乾隆皇帝在其晚年曾经说过:"各省督抚奏请调补升署人员,有与例不符,经吏部议驳者,朕或因其人地实在相需,特降旨仍如该督抚所请行。"[48]

三

清代重视保举制,并将督抚题补纳入地方官吏的铨选系统,从而给清代的封建官僚制度带来新的生机,这是不容置疑的。然而,保举制与题补制,从根本上说仍然属于封建官僚政治的组成部分,所以,它不可避免地要产生官僚政治的流弊。而对地方官选举具有重要影响的督抚题补制,弊病更多。

首先是督抚题缺选员条例不能如制实行。

清代对地方官升迁的条件规定得十分明确,一要俸满三年或五年,二要参罚案件不超过十件。看起来要求似乎并不高,但实际上,"州县升调各缺,难得合例人员。"对此,早在乾隆初年,即条例制定未久,便有不少言官和督抚纷纷上疏陈情,要求放宽地方官升迁标准,声称官员题补难以如例执行。当时,各省地方官的普遍状况是,"俸满者,才非干练,干练者历俸未久。"于是,各省督抚多就州县由简调繁,请"不拘三年俸满之例。"

乾隆皇帝鉴于要缺不得其人,原议年限又扞格难行的现状,于十四年十一月命大学士、九卿等会议商讨。经过朝廷大臣们的讨论,得到这样的答复:"各省三年准调、五年准升之例,应照旧办理。至员缺果系紧要,非干员不能胜任,而年例不符者,准该督抚将实在相需之处详悉声

明，专折奏闻。”[49]此项决议，虽说意在维护原定的题补条例，升调官员之历俸年限“应照旧办理”。但是，由于准许督抚遇紧要员缺，可以以人地相需为由专折奏请，便给原有的题缺条例打开了缺口。而后，督抚在升调属员时，多以“年例未符”专折疏奏，相率成风。据《宫中档乾隆朝奏折》记载：在乾隆四十四年三月这一个月中，各省督抚有关题缺的奏折约有 13 件，其中，因历俸未满五年奏请升署、历俸未满三年奏请调署的专折，就有 6 件。此外，还有一件是将部选缺题请以试用候补人员补用。[50]由此可见，由督抚题请升调的地方官，能够符合原定历俸年限的还不到 50%。

除历俸年限的问题，“难得合例之员”外，还因为地方官中被参罚之人过多。嘉庆年间，曾任福建巡抚的汪志伊在其《敬陈吏治三事疏》中，分析了福建省地方官的状况。据他统计，“闽省知县一缺，共六十二缺，除降革离任外，现在以钱粮处分应停升转及命盗盐课杂项处分在十案以上者，共三十九员；其甫经到任历俸未满者十三员；又部选题补等项尚未到任者十员。”[51]三者加在一起，刚好是 62 员。也就是说，闽省通省知县官无一合例之员。而在这些未合例的人员当中，以受参罚者为最多。所以，汪志伊说：“往往出一应调应升之要缺，臣会同督臣及两司公同拣选，拟以守法才优、官声最著者升调。迨查核处分，辄以降级停升碍难办理”。[52]而在这些被参罚的官员当中，多半属于因公处分，如汪志伊所说，“地方疲难，民情犷悍，任事多而罹难亦多。”[53]所以，其中自然不乏才守兼优之人。然而，由于朝廷三令五申，“在十案以外，虽系能员，不准入于拣选”。“傥已逾十案，违例陈请，将该督抚请旨分别议处。”[54]这样，督抚遇属员出缺而又合例乏人的情况，便只能以“年例未符”、即历俸未满之员专折奏请。

其次是督抚滥举滥题的现象十分严重。

督抚取得题官择人的权力，便意味着他们可以把握地方官的政治生命和仕宦前程，特别是对州县一级而言。这种利害攸关的上下级关系，更助长了封建官僚政治中无法杜绝的钻营请托的弊病。

早在康熙年间，督抚借保举之机，徇私舞弊。提拔私人之事就已屡见不鲜，康熙皇帝曾经在大学士议事时，揭穿某些督抚营私的伎俩。他训斥说：“更有督抚所欲扶持之人，每岁暗中助银，教彼掠取清名，不踰二三年，随行荐举，似此互相粉饰，钓誉沽名，实属不肖之极。”[55]然而，比起这种培值私人、沽名钓誉的行为，更为严重的问题是掩饰在其背后的行贿纳贿。当时，令举朝轰动的山西大盗县知县许晋贿调被参一案，行贿开银至一万数千两之多。类似的情况，各省皆有。雍正元年，出任湖广总督的杨宗仁上奏说：“臣查得从前湖广州县缺出，每多钻营委署，上司贪其贿赂，不计地方远近，任意批委，因受苞苴，曲为遮饰。”[56]更有甚者，是督抚在题缺作弊时往往不择手段，不计后果。比较典型的是，“以保题烟瘴边缺为名，俾得速于升迁，仍将其人委署近地，展转留滞，而本任竟属虚悬，是以紧要之缺转成闲旷之所。”虽经朝廷多次降旨申斥，也只是“州县正印官不敢仍蹈故辙，而同知、通判等员则闻尚有借委署他处之名，不到本任，延至数年俸满居然得以升迁者。”故而，雍正七年，皇帝颁诏严厉警告说：“此等弊端，甚有关系，嗣后著严行禁止。傥有应行署理之处，著该督抚就近差委，不得使属员巧为规避之计。傥有仍前营私作弊者，经朕查出，定将该督抚并本员一并从重议处。”[57]

然而，尽管朝廷屡屡诫饬，督抚中一意孤行，滥题滥举的现象仍很严重。如乾隆年间，陕甘张掖县知县陶士麟告病，总督勒尔谨以崇信县知县陈澍奏请调补。然而，陈澍虽然有委署崇信县知县之名，却未曾到任，被吏部以违例驳回。[58]又如，贵州黎平府知府缺出，巡抚图思德亦因题缺与例不合被驳。按制，黎平府系苗疆要缺，例应督抚题补。但图思德先以历俸未满之普安

州知州德永奏请升署，被吏部驳回、咨令另行拣补后，又以思州府知府高兆煌题调，而高兆煌仍系历俸未满之人。这其中固然有合例人员难寻的苦衷，但也不乏徇私作祟的隐情。

督抚利用题缺之便、任意安插私人的现象，至清后期更为严重。在嘉庆初年，曾出现了督抚题缺，不经咨部，任意择人、高下其手的事件。五年，嘉庆皇帝再一次尖锐地指出："朕闻近来，各省督抚于州县缺分，往往计其肥瘠，辗转调署，以致各州县多非本缺。其中为公事通融者亦所时有，而上司爱憎所属，为人择缺者居多，势必本缺署缺皆易生手，两有贻误，于吏治大有关系。此弊各省皆有，而广东尤甚。"[59]

嘉庆七年，广东督抚吉庆与瑚图礼又因题请"将海阳、潮阳、揭阳、饶平等县四缺，不拘年限拣员调署。"被皇帝指斥为"殊属非是"。谕曰："若如吉庆等所奏，遇有海阳等四县缺出，辄将年限未符人员保题调署，纷更旧制，又安用吏部为耶？且各省州县皆有要缺，傥俱照粤省纷纷陈请，是各州县升迁调补，督抚皆可任情更易，适足开倖进之阶。吉庆、瑚图礼所奏不可行，并著传旨申饬。"[60]对于督抚题缺违制的后果和实质，嘉庆皇帝的认识不可为不深刻。这不仅关系到地方吏治能否澄清的问题，而且隐含着中央集权与地方分权的矛盾。

但督抚滥题滥委的现象，并未因此而收敛。道光年间，皇帝又就州县正印官不得滥委佐杂人员署理，多次发布谕令。如道光二年谕曰："向来督抚以佐杂委署正印，止于季报册内声明，并不专咨报部，办理未为周备。嗣后各督抚如有必须将佐杂委署州县者，即将委署缘由详细声叙，随时专咨报部，以凭查核。其有违例调署委署者，除不准行外，仍将该督抚奏请议处。"[61]道光三十年又谕曰：州县官"近日纷纷调署，虽云为缺择人，恐其不免为人择缺。一存调剂之见，便闻奔竞之风。此种积习，于地方大有关系，至佐杂微员，遽令署理正印，尤易贻误地方。著各直省督抚力加整顿，破除积习。……其有实在人地相需，必须调署委署者，务宜各按定例，秉公办理，毋稍瞻徇，以杜夤缘而肃吏治。"[62]可见，督抚心存玩易，任意保题私人的现象，始终没能杜绝。

督抚滥题，却屡禁不止。其原因从根本上说，仍是官僚政治的弊病。嘉庆皇帝说过这样的话："向来外省督抚往往因州县员缺紧要，将与例未符人员专折奏请升调。有发交部议，经部臣照例指驳、而朕仍准所请，并将该督抚处分宽免者。亦有不交部议，当即降旨准行者。此朕随时斟酌，并非著为成例。"[63]然而，人治的随意性，必然冲淡了法制的严肃性。这些在皇帝看来"非著为成例"的例子，便成了督抚们的可援之例，违例题缺，形成故套。"明知部议必驳，部驳之后仍可邀准，而一经恩准，处分亦无不宽免。"[64]在封建官僚制度下，人治永远大于法制。

其三，督抚于题缺择员时重才轻守，致贪酷者多得升迁。

御史贾允升在其《请除外省积弊六事疏》中，讲到各省遴选官吏的弊症。他说："上司保题考语，或云才情练达，或云办事勤能，往往声名平常之人，亦滥登荐牍。甚有甫经送部引见，而所属百姓亦来京控告"。[65]形成这种局面，大致缘于三种情况：一是某些督抚因簠簋不饬、婪索纳贿，转而为人曲饰通融，致庸才劣员得以跻入高位。二是，两耳不聪，玩忽职守，为属员的表象所迷惑。三是，相当一部分督抚在择人时存在着严重的重才轻守思想。

按例，凡督抚所属题缺，皆为冲繁疲难兼三兼四之繁缺、要缺，理当自简缺中推举，拔擢干练有为之人，督抚首先考虑的也当是堪胜其任的官吏。但封建官僚中，虽不乏练达的能吏，却不多德才兼备之人，这就难免造成督抚在题缺时的顾此失彼，以致于升调官僚中被参劾者大有人在。如顺治二十年，川陕总督金砺所荐布政使黄纪、兴屯道佥事白士麟，"旋被巡按陕西御史王继文特参贪污，赃私累累。"[66]金砺被奉旨罚俸。同时，又有偏沅巡抚袁廓荐举永兴知县周浑。然而，荐牍甫上，便有士民执词赴诉，以致袁廓不得不始荐继参，具题检举周浑，发其"纵蠹"等事。

其事皆发生在顺治诏令督抚荐举属员之始。

而后，康熙年间，随着保举制的盛行，某些督抚的择人权限发展到题缺选官，可以就所属州县官中廉能并著者破格请调。然而，督抚中“有秉公而调者，即有徇私而调者。”凡假公济私者，“皆借整治地方为名，简拔贤能为说。既不拘历俸之深浅，复不论参罚之有无，巧为朦胧，意成捷径。”[67]一经选用，即刻败露。比较典型的，有山东历城县知县管承宠、江西南昌县知县王廷对等，均在由简调繁后，或以贪污索贿革职，或以亏空钱粮被参。[68]

雍正以后，特别是乾隆年间，在被督抚题调升补的官员中，因贪酷、亏空被参革的案例更是屡见不鲜。尤其是仓储亏空案。如乾隆五十一年，浙江学政窦光鼐疏参浙省十一府七十余州县，多有钱粮亏空之情。浙江为钱粮征收重地，而作为州县繁简缺的划分，首先是根据钱粮之多寡而定。所以，就地区而言，华中、华南各省几乎都是繁缺。浙江正是繁缺最多的省份之一。窦光鼐还特别指出，嘉兴府属之永嘉、海盐二县、温州府之平阳县亏空尤多，三县缺额逾三十万余。其中，平阳县知县黄梅为弥补亏空，肆行借谷派捐等侵渔之事，“以小民之脂膏，肥其欲壑，婪索不下二十余万”。[69]可见，在这些出任要缺的能吏中，贪墨者远远多于廉洁者。

综言之，督抚作为一省的最高长官，不仅负有察吏之责，而且具有题缺择人的权力，由此决定了督抚与地方吏治的关系非浅。清人有过这样的评论，“督抚之贤否，视其所举而瞭如矣。”“吏治不清皆由举劾不当”。雍正皇帝也认为：“遴选属僚之贤能者，委任得宜，则振纲饬纪。”[70]因而，研究清代地方吏治，便必须注重督抚的选官职能与作用。

---

①《清经世文编》卷 17，吏政三，储方庆《铨政》。
②据《清史稿·职官志》统计。
③⑤《清史稿》卷 109。
④⑥⑩⑮王庆云：《石渠余纪》卷 1，纪荐举。
⑦《清史稿》卷 277，于成龙传。
⑧⑪㊻《清史稿》卷 110。
⑨㉑㊺《清圣祖实录》卷 206，第 11－12 页；卷 195，第 5 页；卷 215，第 3 页。
⑫⑬⑭㊿《雍正朱批谕旨》第 2 册，21 页；第 4 册，63 页；第 4 册，63 页；第 2 册，26 页。
⑯⑰㊵《大清会典事例》卷 71。
⑱⑲㉒㉓㉔《康熙起居注》第 2 册，1503 页；第 2 册，1556 页；第 3 册，2014 页；第 3 册，2105 页；第 3 册，2159 页。
⑳《清经世文编》卷 17，吏政三，陆陇其《选政策》。
㉕《清经世文编》卷 20，吏政六，田从典《请禁滥调疏》。
㉖㉟㊳59 61 62《大清会典事例》卷 63。
㉗60 63《大清会典事例》卷 65。
㉘㊱《大清会典事例》卷 66。
㉙㉛《清高宗实录》卷 289，第 16 页。
㉚《清史稿》卷 292，金铁。
㉜《大清会典事例》卷 61。
㉝㊴㊶57 70《清世宗实录》卷 113，第 15 页；卷 79，第 9 页；卷 102，第 13 页；卷 81，第 18 页；卷 3，第 2 页。
㉞㊷㊸㊽54 64《大清会典事例》卷 59。
㊲《大清会典事例》卷 64。
㊹㊺《清经世文编》卷 17，吏政三，任源祥《铨法》。
㊼㊿58《宫中档乾隆朝奏折》47 辑。
㊾69《清高宗实录》卷 352，第 10 页；卷 1261，第 36 页。
51 52 53《清经世文编》卷 16，吏政二，汪志伊《敬陈吏治三事疏》。
65《清经世文编》卷 16，吏政二，贾允升《请除外省积弊六事疏》。
66 67 68《清经世文编》卷 19，吏政五，王命岳《论吏治不清皆由举劾不当疏》。